

Audience publique du 31 décembre 2007

Recours formé par la société anonyme M. S.A.,...
contre des bulletins de cotisation émis par la Chambre de commerce
en matière de cotisations professionnelles

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 21821 du rôle et déposée le 11 août 2006 au greffe du tribunal administratif par Maître Alain GROSS, avocat à la Cour, assisté de Maître Pierre BERNA, avocat à la Cour, les deux inscrits au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme M. S.A., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonction, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B 66.672, tendant à l'annulation des bulletins de cotisation de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg pour les années suivantes :

- année 2005 : bulletin rectifié de cotisation du 7 juillet 2006 (montant total réclamé : 68.827,98 €)
 - année 2006 : bulletin de cotisation du 7 juillet 2006 (montant réclamé : 140 €),
- ces deux décisions ayant été confirmées par une décision de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg du 21 juillet 2006 ;

Vu le jugement du tribunal administratif du 25 octobre 2007 par lequel le recours en annulation introduit contre les bulletins de cotisation précités du 7 juillet 2006 a été déclaré recevable, les parties ayant été invitées par le jugement en question à prendre position, par un mémoire écrit, par rapport à deux questions y formulées ;

Vu le mémoire complémentaire, intitulé « mémoire », déposé au greffe du tribunal administratif le 30 novembre 2007 par Maître Alain GROSS, assisté de Maître Pierre BERNA, pour compte de la société anonyme M. S.A., ledit mémoire ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg le 30 novembre 2007 ;

Vu le mémoire complémentaire, intitulé « mémoire additionnel », déposé au greffe du tribunal administratif le 30 novembre 2007 par Maître Patrick KINSCH pour compte de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ledit mémoire ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse le 30 novembre 2007 ;

Revu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire et Maître Rachel JAZBINSEK, en remplacement de Maître Alain GROSS, et Maître Patrick KINSCH en leurs plaidoiries respectives.

La société anonyme M. S.A., dénommée ci-après « la société M. », expose à l'appui de son recours s'être vu adresser par la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, dénommée ci-après « la Chambre de commerce », des bulletins pour les années 2005 et 2006 qui déterminent la dette de la société M. au titre de la cotisation annuelle pour la Chambre de commerce dont le taux est fixé à 0,2 % du bénéfice commercial tel que déterminé pour les besoins du calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Elle expose qu'en tant que société de droit luxembourgeois, constituée le 13 octobre 1998, elle aurait adopté le type « Soparfi », avec comme objet social notamment l'acquisition, la gestion, la mise en valeur et l'aliénation de participations de quelque manière que ce soit, dans d'autres sociétés luxembourgeoises et étrangères et qu'en fait, elle ne détiendrait qu'une seule participation dans une société de son groupe, et n'exercerait aucune activité commerciale.

En droit, elle conteste sa qualité de « *ressortissante de la Chambre de commerce* », en soutenant qu'elle ne serait pas redevable des cotisations réclamées par celle-ci, du fait qu'elle n'exercerait aucune activité commerciale, financière ou industrielle.

Dans son jugement du 25 octobre 2007, le tribunal administratif, après avoir déclaré le recours en annulation recevable, a constaté qu'au-delà des contestations soulevées par la demanderesse quant aux cotisations qu'elle devrait verser à la Chambre de commerce, la demanderesse conteste sa qualité de membre ou de ressortissant ou d'adhérent de la Chambre de commerce, au motif qu'elle n'exercerait, en fait, aucune activité commerciale, malgré les précisions en sens contraire se trouvant à son objet social, tel que défini dans ses statuts. Le tribunal estimait partant qu'il y avait lieu de s'interroger sur les procédures et conditions à remplir, soit par la Chambre de commerce, soit par les personnes physiques ou morales qui souhaitent en devenir membre, ressortissant ou adhérent suivant la terminologie la plus appropriée, pour aboutir à cette fin. En effet, la Chambre de commerce ne saurait imposer le paiement de cotisations à des personnes physiques ou morales avant d'avoir accepté lesdites personnes en qualité de membre de leur chambre professionnelle.

Dans son jugement précité du 25 octobre 2007, le tribunal administratif était partant d'avis qu'il y avait lieu de vérifier suivant quelle procédure et selon quelles modalités une personne, physique ou morale, peut ou doit adhérer à la Chambre de commerce qui constitue l'une des chambres professionnelles à base électorale organisées au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, ce n'est que dans une deuxième étape qu'il y a lieu d'analyser si ladite procédure a été respectée en l'espèce, afin de vérifier si la demanderesse constitue bien un membre ou un adhérent, suivant la terminologie la plus appropriée, de la Chambre de commerce. En effet, au cas contraire, c'est-à-dire au cas où la demanderesse ne saurait être considérée comme constituant un membre ou adhérent de la Chambre de commerce, aucun bulletin de cotisation n'a pu être émis à son encontre.

Dans le cadre de son analyse, le tribunal administratif était venu à la conclusion que seuls les « *électeurs* » étaient à considérer comme constituant des adhérents à la Chambre de commerce, en relevant que l'article 5 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993, indique que « *tous les ressortissants d'une Chambre professionnelle* » sont à considérer comme « *électeurs* ». Le tribunal était par ailleurs d'avis que cette conclusion pouvait être retenue à bon droit puisqu'il semble normal que tous les adhérents à la Chambre de commerce doivent pouvoir jouir du droit d'élire les membres de celle-ci, afin qu'ils puissent former l'organe de direction. Dans cette même logique, ce sont les électeurs qui devraient être ceux soumis à l'obligation de payer les cotisations telles que fixées par la loi précitée du 4 avril 1924.

Le tribunal a encore retenu dans ledit jugement qu'à défaut de dispositions spécifiques concernant la Chambre de commerce, il y avait lieu de se référer aux dispositions générales figurant à l'article 10 de la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993 pour connaître la procédure ainsi que les modalités suivant lesquelles une personne, physique ou morale, devient électeur d'une chambre professionnelle et plus particulièrement de la Chambre de commerce. En effet, suivant cette disposition légale, « *la qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales* » qui doivent être établies « *par le collège des bourgmestre et échevins, séparément pour chaque chambre* ». La même disposition légale prévoit encore que « *tous les 5 ans, dans la première quinzaine du mois de décembre, le collège des bourgmestre et échevins fait publier, dans la forme ordinaire des publications officielles, un avis portant invitation à tout citoyen de produire avant le 14 décembre, contre récépissé, les titres de ceux qui ont droit à l'électorat* ». Ces listes seront alors révisées par le même collège, pendant une période allant du 15 décembre au 10 janvier de l'année suivante afin de déterminer « *la liste des citoyens appelés à participer à l'élection des membres des chambres professionnelles* ». Ainsi, « *il y maintient ou y inscrit d'office ou à la demande des intéressés ceux, qui, ayant au 15 décembre leur domicile dans la commune, réunissent les conditions de l'électorat pour chaque chambre* ».

Le tribunal s'était encore référé à l'article 11 (1) de la même loi du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993 suivant lequel « *les listes [précitées] sont arrêtées définitivement le 10 janvier. Elles sont déposées à l'inspection du public dans un local communal à désigner par le conseil communal. Ce dépôt est porté, le 11 janvier, à la connaissance des citoyens par un avis publié dans la forme ordinaire, qui les invite à présenter, le 21 janvier au plus tard, tous recours auxquels les listes pourraient donner lieu* ». Ainsi, il y a lieu de relever plus particulièrement que « *tout individu indûment inscrit, omis ou rayé peut présenter un recours, par écrit ou verbalement, au secrétariat de la commune ; (...)* ».

Le tribunal s'était enfin référé à l'article 12 de la même loi du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993, suivant lequel le collège des bourgmestre et échevins doit transmettre ces recours ainsi que toutes les pièces qui s'y rattachent « *au juge de paix qui statue en audience publique* ».

Au vu de ces dispositions légales, précitées, le tribunal se posait partant la question de savoir si cette procédure avait été respectée et si notamment dans le cadre de cette procédure, la demanderesse a pu introduire les recours légalement prévus afin de faire valoir ses droits. En

effet, comme il vient d'être énoncé ci-avant, seuls les adhérents, ressortissants ou électeurs, suivant la terminologie la plus appropriée, de la Chambre de commerce peuvent être tenus au paiement d'une cotisation telle que prévue par la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la suite.

Il importait partant au tribunal de savoir, en l'absence d'élément en ce sens figurant au dossier, si la procédure telle que décrite ci-avant a été respectée en l'espèce, voire si une autre procédure a été appliquée afin de retenir la qualité d'adhérent ou d'électeur de la demanderesse à la Chambre de commerce.

Dans son jugement précité du 25 octobre 2007, le tribunal a encore retenu que l'article 37 de la loi précitée du 4 avril 1924, déterminant ceux qui sont autorisés à participer à l'élection des délégués, en retenant qu'il s'agit des « *personnes qui exploitent une industrie ou un établissement financier ou commercial* » voire « *toute personne morale possédant un établissement ressortissant de la Chambre de commerce* », ne saurait être considéré comme déterminant les procédures et modalités suivant lesquelles une personne devient un ressortissant ou adhérent voire électeur de la Chambre de commerce, dans la mesure où cet article avait pour objet de retenir ceux, figurant sur la liste précitée fixée par le collège des bourgmestre et échevins, qui ne sont pas à considérer comme constituant des électeurs de la Chambre des artisans, mais qui sont à considérer comme constituant des électeurs de la Chambre de commerce. Le tribunal a ainsi retenu que cette disposition légale ne saurait partant être d'une quelconque utilité pour déterminer qui sont les adhérents de la Chambre de commerce.

Dans son jugement précité du 25 octobre 2007, le tribunal administratif a en outre constaté qu'il existait un « *règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg* », dont la dernière version coordonnée semble être celle du 27 avril 2007, qui détermine que « *sont ressortissantes de la Chambre de commerce : - toutes les personnes physiques, - toutes les sociétés commerciales, ainsi que – toutes les succursales de sociétés étrangères établies au Grand-Duché, exerçant une activité commerciale, financière ou industrielle et figurant au Registre de Commerce* ». Ce même règlement détermine encore que « *pour les personnes physiques ou morales [désignées ci-avant], l'affiliation obligatoire auprès de la Chambre de commerce commence dès réception des données signalétiques communiquées mensuellement par l'Administration des Contributions Directes* ».

Il s'est toutefois posé la question de savoir sur quelle base légale ou éventuellement réglementaire ledit règlement d'affiliation et de cotisation pouvait valablement se fonder, dans la mesure où le règlement lui-même ne fournit aucune indication à ce sujet.

Après avoir estimé que les questions par lui soulevées étaient essentielles pour résoudre le fond du présent litige, le tribunal avait, par le jugement précité du 25 octobre 2007, invité les parties à y prendre position par écrit, en ordonnant un sursis à statuer.

Dans son mémoire complémentaire, la demanderesse conteste avoir la qualité d'électeur de la Chambre de commerce, dans la mesure où elle n'aurait jamais eu connaissance de ce qu'elle aurait fait l'objet d'une inscription sur les listes électorales telles que prévues par la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi également précitée du 13 juillet 1993. Elle estime partant que dans la mesure où la partie adverse serait en défaut d'établir sa qualité de « *sujet*

redevable d'une cotisation », son recours devrait être déclaré fondé.

Elle estime pour le surplus que la cotisation de la Chambre de commerce lui réclamée serait dépourvue de base légale, dans la mesure où aucun règlement grand-ducal ne prévoirait à ce jour la détermination du mode et de la procédure d'établissement des rôles de cotisations ni la procédure de perception des cotisations.

La Chambre de commerce soutient dans son mémoire additionnel que la base légale du règlement d'affiliation et de cotisation se trouverait, en ce qui concerne « *les cotisations* » dues par les ressortissants de la Chambre de commerce, à l'article 37bis de la loi précitée du 4 avril 1924, dans la mesure où celui-ci prévoit que « (...) *les cotisations annuelles à percevoir par la Chambre de commerce sont fixées par celle-ci* (...) ». Elle fait encore soutenir que ledit règlement contiendrait à titre accessoire des précisions d'ordre pratique sur l'affiliation à la Chambre de commerce, tout en estimant que la qualité de ressortissant de la Chambre de commerce ne devrait pas se juger en fonction du texte du règlement d'affiliation et de cotisation, mais en fonction de la loi précitée du 4 avril 1924. Elle estime en effet qu'une personne donnée ne saurait avoir la qualité de ressortissant de la Chambre de commerce qu'en vertu de la loi, le règlement précité n'étant pas de nature à lui conférer cette qualité. Elle estime en conclusion à cette question de la base légale sur laquelle pourrait se fonder le règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce, que l'absence d'une telle base légale spécifique à la fixation des modalités pratiques de l'affiliation à la Chambre de commerce serait sans incidence, dans la mesure où la qualité de ressortissant reviendrait à la demanderesse sur base de la loi précitée du 4 avril 1924.

Quant aux modalités et procédures suivant lesquelles une personne, physique ou morale, devient ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce, celle-ci ne partage pas ce qu'elle qualifie de « *première impression du tribunal administratif* », puisqu'à son avis la qualité de ressortissant de la Chambre de commerce serait indépendante notamment de la procédure d'inscription sur les listes électorales telles que réglementées par l'article 10 de la loi précitée du 4 avril 1924, en ce qu'elle s'obtiendrait « *en vertu de la loi* ». Elle fait soutenir dans ce contexte qu'il y aurait lieu de faire une distinction entre les « *ressortissants* » et les « *électeurs* », en faisant souligner que seuls les « *ressortissants* » constitueraient les membres ou adhérents de la Chambre de commerce soumis à l'obligation de verser une cotisation à celle-ci. Elle fait encore valoir dans ce contexte que seule une partie des ressortissants de la Chambre de commerce se ferait actuellement inscrire sur les listes électorales en suivant la procédure telle que prévue par l'article 10 de la loi précitée du 4 avril 1924. Les électeurs inscrits sur les listes en question constitueraient, en principe, les personnes « *les plus intéressées à participer activement aux mécanismes démocratiques de la Chambre de commerce* ». Ainsi, tous les ressortissants ou adhérents de la Chambre de commerce, soumis à l'assujettissement aux cotisations de celle-ci, ne seraient pas nécessairement des électeurs, puisqu'il existerait parmi ces ressortissants des personnes qui s'abstiendraient d'exercer leur droit de participer aux mécanismes démocratiques de la Chambre de commerce, sans pour autant cesser d'être ressortissant de celle-ci et être assujetties à ses cotisations.

La Chambre de commerce fait encore exposer que la qualité de ressortissant de la Chambre de commerce ne serait pas conférée par un acte administratif particulier, aucune disposition légale ne prévoyant pareil mécanisme, cette qualité s'acquérant de plein droit et sans

procédure, à partir du moment où les conditions de fond définies par la loi seraient remplies. La Chambre de commerce se réfère ainsi à un arrêt du comité du contentieux du Conseil d'Etat du 30 juillet 1952, rendu dans une affaire Hoffmann (Pasicrisie 15, 384), de sorte que la seule question qui resterait serait celle de savoir si la demanderesse remplirait ces conditions de fond, telles que définies par l'arrêt précité du comité du contentieux du Conseil d'Etat.

En substance, la Chambre de commerce fait exposer que le bulletin de cotisation adressé à une personne qu'elle estime figurer parmi ses ressortissants contiendrait une décision implicite dont il ressortirait une appartenance de cette personne à ladite chambre professionnelle. Comme il n'existerait aucun texte de loi ayant institué une voie de recours contre une telle décision administrative se prononçant sur l'existence ou l'inexistence de la qualité de ressortissant d'une chambre professionnelle, seul un recours en annulation pourrait donc être introduit devant les juridictions administratives. Ainsi, la matérialisation de la décision de la Chambre de commerce par laquelle elle considère une personne donnée comme figurant parmi ses ressortissants ressortirait « *au plus tard* » de l'émission du premier bulletin de cotisation, dans la mesure où ledit bulletin contiendrait une décision implicite qu'elle appartient à cette chambre professionnelle.

Il échet de prime abord de revenir à la question essentielle que le tribunal administratif s'était posé dans son jugement précité du 25 octobre 2007, à savoir celle de savoir suivant quels critères, modalités et procédures une personne, qu'elle soit physique ou morale, peut être considérée comme constituant un ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce. En effet, la Chambre de commerce ne peut adresser des bulletins de cotisation qu'à ses ressortissants ou adhérents, de sorte qu'il y a lieu de cerner plus précisément ce cercle de personnes, étant entendu que la Chambre de commerce ne saurait désigner de sa propre initiative celles des personnes physiques ou morales qu'elle estime devoir faire partie de ses ressortissants ou adhérents. Ainsi, il appartient à la loi, voire à ses règlements d'exécution de déterminer les critères suivant lesquels une personne, physique ou morale, doit être considérée comme étant un ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce. Dans ce contexte, le tribunal partage l'analyse faite par la Chambre de commerce suivant laquelle le règlement d'affiliation et de cotisation, dont la dernière version coordonnée semble être celle du 27 avril 2007, suivant les pièces déposées au greffe du tribunal, ne saurait être considéré comme constituant une base valable pour conférer la qualité de ressortissant ou d'adhérent à la Chambre de commerce faute de base légale, la Chambre de commerce admettant elle-même cet état des choses, en soulignant que ce règlement aurait essentiellement pour objet de déterminer les cotisations dues par les ressortissants de la Chambre de commerce.

Si le tribunal peut encore partager l'analyse faite par la Chambre de commerce quant à la distinction à faire entre les électeurs et les ressortissants/adhérents de la Chambre de commerce, en ce que les électeurs constituent le groupe de personnes souhaitant exercer leur droit démocratique dans le cadre des élections ayant lieu au sein de la Chambre de commerce dans le but d'élire les représentants de celle-ci faisant partie des organes de direction, il n'en demeure pas moins que l'argumentation développée par la Chambre de commerce confirme la première analyse effectuée par le tribunal administratif dans son jugement précité du 25 octobre 2007, suivant laquelle il n'existe aucune disposition légale, ni dans la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la suite, ni dans aucune autre disposition légale ou réglementaire, déterminant les conditions et modalités à remplir pour devenir ou pour pouvoir être considéré comme étant un

ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce. Il y a dans ce contexte lieu de rappeler l'analyse faite dans le jugement précité du 25 octobre 2007 par le tribunal administratif suivant laquelle l'article 37 de la loi précitée du 4 avril 1924 ne saurait être considéré comme constituant une base légale appropriée permettant de déterminer les ressortissants ou adhérents de la Chambre de commerce, suivant l'argumentation rappelée ci-avant dans le présent jugement.

Par ailleurs, le tribunal administratif ne saurait partager l'argumentation développée par la Chambre de commerce suivant laquelle les conditions de fond à remplir par les personnes, physiques ou morales, pour devenir ou être reconnues comme constituant des ressortissants ou adhérents de la Chambre de commerce aient été définies par l'arrêt précité du comité du contentieux du Conseil d'Etat du 30 juillet 1952, en l'absence de base légale appropriée.

En résumé, il y a lieu de retenir qu'à défaut par une disposition légale de définir les conditions de fond à remplir pour reconnaître la qualité de ressortissant ou d'adhérent de la Chambre de commerce, cette qualité ne saurait être reconnue à une quelconque personne physique ou morale. Comme toutefois la reconnaissance de cette qualité doit constituer un préalable à l'émission d'un bulletin de cotisation, étant donné qu'un tel bulletin ne saurait être adressé qu'à des ressortissants ou adhérents de la Chambre de commerce, de tels bulletins de cotisation ne sauraient être émis sans qu'il puisse être constaté au préalable que le destinataire desdits bulletins constitue bien un ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce.

En l'espèce, la demanderesse ne saurait être considérée comme constituant une ressortissante ou une adhérente de la Chambre de commerce au vu de ce que celle-ci n'a pas établi que la demanderesse remplit les conditions légales ou réglementaires suivant lesquelles elle peut être reconnue comme ressortissante ou adhérente de la Chambre de commerce. En outre, la Chambre de commerce n'a rapporté la preuve d'une quelconque décision suivant laquelle cette qualité aurait été reconnue à la demanderesse. Partant, un bulletin de cotisation n'a pas pu être émis à son encontre.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les bulletins actuellement sous analyse du 7 juillet 2006 portant sur les années 2005 et 2006 encourent l'annulation.

L'indemnité de procédure sollicitée par la demanderesse d'un montant de 2.500 € est à rejeter, la demanderesse n'ayant pas précisé dans sa requête introductive en quoi consisteraient les dépenses qu'il serait inéquitable de laisser à sa charge.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

vidant le jugement interlocutoire du 25 octobre 2007 ;

déclare le recours en annulation fondé ;

partant annule le bulletin rectifié de cotisation du 7 juillet 2006 portant sur l'année 2005 (montant total réclamé : 68.827,98 €) et le bulletin de cotisation du 7 juillet 2006 portant sur l'année 2006 (montant réclamé : 140 €) ;

rejette l'indemnité de procédure, telle que sollicitée par la demanderesse ;

condamne la Chambre de commerce aux frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, premier vice-président,
M. Schroeder, premier juge,
Mme Gillardin, juge

et lu à l'audience publique du 31 décembre 2007 par le premier vice-président, en présence de M. Legille, greffier.

s. Legille

s. Schockweiler